
ECONOMIA DE MERCADO EN AMERICA LATINA

ASPECTOS ECONOMICOS

SUMÁRIO

Oscar Arcos Palma

Economista, Coordinador del Programa Bienestar y Desarrollo del CINEP, Santafé de Bogotá. Colombiano.

Na América Latina, a aplicação do modelo de substituição de importações desde os anos 50 até o final dos anos 60 significou, via intervenção do Estado, notáveis avanços na economia em geral. Este modelo, entretanto, esgotou suas possibilidades muito antes que se alcançasse a capacidade competitiva internacional e que se criasse uma capacidade endógena de progresso técnico.

Iniciada a década dos 90, os países da América Latina parece terem aceito a necessidade de aplicar uma política de liberalização das economias ao comércio internacional. Porém, no momento, não há alternativas claras para enfrentar com êxito a abertura e a integração ao comércio internacional.

INTRODUCCION

En América Latina, la aplicación del modelo de sustitución de importaciones desde los años cincuenta hasta finales de los sesenta significó, vía intervención del Estado, avances notables en la creación de infraestructura, promoción del desarrollo industrial, modernización agrícola, e incluso provisión de algunos servicios sociales básicos de educación, salud, vivienda y servicios públicos domiciliarios.

Este modelo, sin embargo, terminó agotando sus posibilidades mucho antes de que se alcanzara la capacidad competitiva internacional y de que se creara una capacidad endógena de progreso técnico. La persistencia de mercados nacionales cerrados condujo a una reducción de la competencia y a la formación de monopolios, dando lugar a exagerada protección a la producción doméstica (industrialización subsidiaria en términos de patrones de consumo, tecnológicos y de propiedad) contra influencias externas innovadoras.

Iniciada la década de los noventa los países de América Latina parecen haber aceptado, aunque con reservas en algunos casos, la necesidad de aplicar políticas de liberalización de las economías al comercio internacional como estrategia para recuperar tasas más altas de crecimiento. Nadie niega la necesidad de cambios en las estructuras económicas.

Sin embargo, este es el momento en que no se reconocen alternativas claras para enfrentar con éxito la apertura y la integración al comercio internacional, ni para restablecer y estabilizar sus procesos de acumulación de capital y de crecimiento económico. Las medidas de ajuste y estabilización macroeconómica de los años ochenta, si bien son un antecedente necesario, no han sido suficientes en sí mismas para dinamizar estas economías y su reestructuración

productiva aparece como requisito para una etapa de crecimiento productivo¹.

1. APLICACIONES DEL MODELO NEOLIBERAL EN AMERICA LATINA

La manera como emerge y se consolida el Modelo Neoliberal en América Latina se ha definido como un proceso de transición entre el estructuralismo y el liberal monetarismo. A esta nueva situación contribuyeron una diversidad de procesos económicos, políticos e ideológicos que señalaron las limitaciones del estructuralismo en un clima de hegemonía de fuerzas políticas adversas a él y de coyuntura de la economía mundial²:

- Estancamiento económico generalizado en América Latina que contribuyó al surgimiento de regímenes autoritarios en el cono sur, los cuales a su vez crearon las condiciones para que se afincara las tesis monetaristas sobre su política económica. En la década del setenta realizaron políticas de apertura comercial y ajuste macroeconómico Chile bajo el gobierno de Pinochet (1976), Argentina (1978) con el Ministro Martínez de la Hoz y Uruguay en el gobierno del General Alvarez (1978).

- Crisis económica mundial -ligada al segundo choque petrolero ocurrido entre 1979 y 1982-, expresada en violentos aumentos de las tasas de interés, contracción del comercio internacional y deterioro de la relación de intercambio, aspectos que terminarían revelando la verdadera magnitud de la crisis de la deuda.

¹ Cfr. F. URIBE, Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas: un nuevo rol para el estado latinoamericano, *Cuadernos de Economía* 17, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá 1992.

² No sólo se presenciaba una de las peores crisis de la economía ligada al segundo shock petrolero y sus secuelas en América Latina, también se asistía a un factor global de importancia, no ya coyuntural sino estructural, el de la revolución tecnológica microelectrónica, incluyendo los cambios en la gestión resultantes de la informática y las telecomunicaciones. Cfr. R. CHICA, "El modelo neoliberal frente a algunos desarrollos recientes en análisis económico", en L. GARAY (ed.), *Estrategia industrial e inserción internacional*, FESCOL, Santafé de Bogotá 1992.

- Imposición de políticas neoliberales desde el FMI, en la línea del llamado "Consenso de Washington": planes de estabilización, reestructuración y macroeconómica y renegociación de la deuda externa (Plan Brady)³.

- La incapacidad fiscal de los gobiernos de la región y su poca habilidad para controlar la inflación.

- La creciente crítica a los postulados de la CEPAL que alentaron el desarrollismo a partir del intervencionismo de Estado. A quienes desarrollaron las políticas económicas bajo las orientaciones cepalinas se les responsabilizó de los desequilibrios macroeconómicos y externos causantes de la inflación y de la crisis de la deuda, y de las ineficiencias estatales que originaron el estancamiento económico.

Entre los aspectos señalados, el de la crisis de la deuda externa en 1982 generó un contexto de globalización e integración transnacional, consolidando medidas orientadas hacia la reestructuración de las economías sobre la base de la desregulación del sector externo, la privatización, la flexibilización de los mercados laborales y la reducción del rol del Estado.

La suspensión del servicio de la deuda externa por parte de México en 1982, causada por el sobreendeudamiento, la recesión internacional asociada a la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés, obligó a los organismos financieros internacionales a negar el refinanciamiento de la deuda externa de ese país y posteriormente de los demás países latinoamericanos sobreendeudados.

Las condiciones estaban dadas para la aplicación sistemática de políticas de estabilización económica y ajuste estructural en América Latina, impulsadas por el FMI y el Banco Mundial ("Consenso de Washington"). Estos organismos modificaron su estrategia de intervención en la región: antes el financiamiento se orientaba al

³ La crisis de la deuda externa, superado el susto inicial que significó para el sistema financiero internacional, constituyó una oportunidad de oro para imponer drásticas reformas neoliberales en América Latina.

desarrollo vía créditos a proyectos específicos y aumento de la capacidad productiva, pública o privada; ahora la financiación se orienta a programas de ajustes al conjunto de la política macroeconómica para garantizar el pago cumplido de la deuda externa y la estabilidad del sistema financiero internacional.

En los años ochenta la mayoría de los países de América Latina pactaron con el sistema financiero internacional la implantación de procesos de apertura y ajuste: México (1986, 1989), República Dominicana (1988, 1990), Venezuela (1989), Ecuador (1989), Perú (1990), Bolivia (1986), Brasil (1990), Argentina (1989, 1990), Colombia (1990).

2. SITUACION ACTUAL

No se desconoce que en términos generales la adopción de políticas de estabilización y reestructuración de las economías de América Latina han tenido un relativo éxito en algunos aspectos de la actividad económica:

- En lo que va corrido de la década de los noventa la tasa de crecimiento anual del PIB para América Latina se ha situado en promedios que superan el 3%, registro superior al promedio del 1% conseguido en la década de los ochenta.

- La reducción de la inflación a cifras de dos dígitos en casi todos los países de la región, en contraste con las cifras de hasta tres y cuatro dígitos registradas para algunos países, señalan logros de importancia en el manejo de las variables monetarias.

- En materia fiscal se observa una tendencia generalizada a reducir el déficit, como consecuencia de la austeridad impuesta por los gobiernos en el control del gasto público.

No obstante los éxitos enunciados en materia macroeconómica, los efectos producidos por estos procesos han sido claramente regresivos en las condiciones de vida de la población. Las cifras

sobre la pobreza son reveladores: al comienzo de la década de los noventa el número de pobres se había incrementado en 59 millones⁴.

En el mercado laboral se han observado cambios dramáticos: desplazamiento de trabajadores de productividad relativamente elevada a actividades de menor productividad; menor seguridad en el empleo (reducción del empleo permanente), subcontratación, crecimiento de la informalidad (54% del total del empleo generado) y una mayor flexibilidad de los costos de la mano de obra causada por el deterioro de los salarios reales, aspecto que explica el incremento de los niveles de pobreza, tanto en número de personas como en número de hogares.

Si bien no se registran elevadas tasas de desempleo en los países de la región, es evidente que los efectos se han concentrado en el deterioro de la calidad del empleo y que los grupos más afectados continúan siendo los jóvenes entre los 15 y los 19 años de edad y las mujeres. Uno de los aspectos que alarma al observar la estructura del mercado laboral en América Latina es la creciente absorción del empleo por el sector terciario de la economía, lo cual señala una pérdida de la participación del sector industrial en la generación de empleo productivo.

Las consecuencias negativas de estos procesos se evidencian también en el estancamiento de mejoramiento de coberturas y de calidad en educación y seguridad social: la disciplina de control de gasto público para reducir el déficit fiscal en América Latina significó recortes de consideración en los recursos destinados a la inversión social.

⁴ Cálculos de la CEPAL. Citado por C. CORREDOR, *En busca de una alternativa integral de desarrollo*, Documentos ocasionales n. 71, CINEP, Santafé de Bogotá 1995.

3. MEXICO: UN CASO A CONSIDERAR

México es un caso ilustrativo de los acontecimientos que se vienen generando desde que el "Consenso de Washington"⁵ decidió que *mercados libres y moneda fuerte* eran la llave de oro del desarrollo económico y la superación de la crisis de la deuda externa (apertura comercial, privatización de empresas estatales, control fiscal y monetario para reducción de la inflación).

Este país comenzó su programa de liberalización comercial a finales de los ochenta, sin resultados inmediatos obvios en términos de más rápido crecimiento económico. El viraje vino cuando el país negoció un paquete de reducción de la deuda -muy pequeña, por cierto-, el cual entró en funcionamiento en 1990. La agresiva política de apertura e integración al mercado internacional significó un proceso acelerado de concentración de capital, la destrucción de la mediana y la pequeña empresa y la reducción de obreros industriales (se calcula que para el año dos mil alcanzará el 33% de la población manufacturera).

La liberación de los mercados financieros y la elevación de las tasas de interés atrajeron durante estos últimos cinco años a los inversionistas extranjeros. El problema de fondo es que los recursos provenientes del exterior se concentraron en buena medida en la refinanciación de la deuda externa⁶ y en los circuitos especulativos del sistema financiero y no en la inversión directa en actividades productivas como se esperaba. Los resultados se traducen en estancamiento de la productividad del sector, deterioro de los términos de intercambio comercial y bajas tasas de crecimiento del PIB que no han logrado compensar los enormes costos financieros y sociales.

La crisis real vivida durante los dos últimos años en México no se explica por la combinación de levantamientos campesinos y la

⁵ Conformado en su momento -a mediados de los ochenta- por el gobierno de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y algunos poderosos banqueros inversionistas y ministros de finanzas.

⁶ En 1994, la deuda pública "interna" mexicana en manos de extranjeros llegaba al 50% del total.

crisis de gobernabilidad como muchos han pretendido justificar - aunque estos tienen su cuota de contribución-, sino por la vulnerabilidad de los mercados financieros que se levantan y desaparecen como por encanto en el espejismo de las relaciones de libre mercado entre economías técnicamente desarrolladas y economías con estructuras de mercado no competitivas. A partir de los acontecimientos ocurridos en México, muchos gobiernos de los países en desarrollo piensan que, sin pretender volver a las políticas intervencionistas del pasado, deberá volverse a las atracciones de los controles del capital.

4. ALTERNATIVAS DESEABLES

Lo que se ha observado en el mundo desde tiempos inmemoriales, es que la economía nunca se ha desarrollado en condiciones de *competencia perfecta*. Próximos a terminar el siglo XX, el panorama general en el que se mueven los países del orbe es el de un sistema económico con presencia de economías de escala y preponderancia de las imperfecciones de la competencia: brechas tecnológicas en el mercado internacional, información incompleta, corporaciones multinacionales (poder de monopolios y/o de oligopolios), externalidades, incertidumbres.

En estas condiciones, para los países más desarrollados, cuyo intercambio entre sí se debe en mayor medida al aprovechamiento de economías de escala y de la innovación técnica, el libre comercio les permite estar *potencialmente mejor* -en términos de la teoría del bienestar-⁷.

En otra perspectiva, para un buen número de países que se encuentran en situaciones diferentes a los de la *competencia perfecta* (se incluyen los países latinoamericanos), el libre comercio *no* es necesariamente la *política óptima*. Sobre esta apreciación existe una buena dosis de evidencias: los países de América Latina, cuyas

⁷ Cfr. P. SAMUELSON, "The gains from international trade once again". Citado por L. J. GARAY (ed.), *Estrategia industrial e inserción internacional*, FESCOL, Santafé de Bogotá 1992.

estructuras de mercado no competitivas abrieron sus fronteras al comercio internacional, sufrieron efectos perversos en su producción, el volumen y la calidad del empleo y los términos de intercambio.

En estos momentos nadie desconoce que el régimen competitivo internacional imperfecto, segmentado y fraccionado entre países o bloques de países, se consolida cada vez más. Frente a estas tendencias, los desarrollos de la nueva teoría del comercio internacional⁸ -encaminada a entender el comportamiento y las estrategias de las relaciones comerciales en la competencia bajo diversas estructuras de mercado-, plantean una interrogante de importancia: No siendo el libre mercado la *política óptima* para países con estructuras económicas débiles ¿Cuál es, entonces, la *política deseable*?⁹.

Esa interrogante da por superada la discusión de la justificación o no de los procesos de apertura económica, ya irreversibles en el contexto económico internacional. Plantea, en cambio, la posibilidad de una política de protección considerada por algunos teóricos como *bondadosa*¹⁰ a la luz de su impacto en el bienestar social de los países con estructuras de mercado no competitivas. En este caso, la intervención del Estado es decisiva: su gestión se debe orientar a estimular procesos en los modelos de aprendizaje, de acumulación de capital humano, y de innovación tecnológica mediante agencias promotoras de transferencias, la difusión y la adaptación local de nuevas tecnologías, y a través de instituciones dedicadas al entrenamiento y la educación científica y tecnológica de la mano de obra y la ingeniería local¹¹.

La nueva teoría del comercio internacional no desconoce que en el pasado reciente (en la época de auge de la intervención del Estado, en Latinoamérica, que protegía y promovía el desarrollo de la

⁸ P. Krugman y E. Helpman, son los principales exponentes e impulsores de la Nueva Teoría del Comercio Internacional. Se remite al lector a los textos: i) *Market Structure and Foreign Trade*, The MIT Press, Cambridge 1989; ii) *Competitividad Económica: Mitos y Realidades*, Science, vol. 254, nov., 1991.

⁹ Cfr. L. J. GARAY (ed.), op. cit.

¹⁰ Mill, Marshall, Edgeworth y Taussing.

¹¹ Cfr. R. CHICA, "El modelo neoliberal frente a algunos desarrollos recientes en análisis económico", en L. J. GARAY, op. cit.

industria orientado a la sustitución de importaciones) las políticas de protección a las firmas aún no consolidadas para competir en los mercados externos fueron utilizadas para sostener industrias muy ineficientes, generando grandes ganancias para una élite políticamente influyente. Sin embargo, el argumento de aplicación de *políticas de interés especial* (de protección comercial más nacionalistas), para promover la competitividad en industrias aún no consolidadas, no debe descartarse de antemano, teniendo en la mira evitar los errores y las deficiencias observadas en el pasado¹².

El problema se complejiza cuando, en un escenario en que tiende a consolidarse un régimen competitivo internacional imperfecto, los países líderes en el sistema económico internacional adoptan de manera unilateral y discriminatoria una *protección estratégica* a líneas de productos considerados sensibles a la competencia proveniente de los países en desarrollo. Para los países de América Latina, que han venido implantando profundos procesos de ajuste estructural y apertura al comercio internacional, la protección impuesta por los países desarrollados ha sido motivo de acaloradas controversias en el centro de las negociaciones arancelarias sostenidas en los últimos tiempos en las rondas de acuerdos de comercio y aranceles (GATT).

El dilema está por resolverse: en esta época de reconfiguración del sistema económico internacional en la que por un lado se conforman bloques decisivos en la competencia mundial y por otro lado las estructuras de mercado no competitivas (Latinoamérica) tratan por todos los medios alcanzar niveles óptimos de organización industrial y de crecimiento endógeno, se hace absolutamente necesario el aporte de nuevas perspectivas analíticas y nuevos diagnósticos de política para situaciones de competencia imperfecta bajo ambientes estratégicos en las relaciones entre países¹³.

¹² Cfr. P. KRUGMAN, *Dutch Tulips and Emerging markets*, Foreign Affairs, vol. 74, n.4, USA 1995.

¹³ Cfr. L. J. GARAY, op. cit.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALIANZA DE LA GENTE PARA EL DESARROLLO, *Superación de la Pobreza y Desarrollo Social en América Latina: El fortalecimiento de la Sociedad Civil*, mimeo, La Habana 1994.

CAMARASA Alberto, "Reestructuración de Economías en Proceso de Ajustes: La Vuelta al Desarrollo Como Objetivo de las Políticas Económicas", en BOMBAROLO Felix y CARIDE Horacio E. (compiladores), *Pobreza y Modelos de Desarrollo en América Latina*, FICONG-Economic Development Institute of The World Bank, Buenos Aires 1994.

CORREDOR Consuelo, *En busca de una Alternativa Integral de Desarrollo*, Documentos Ocasionales, No. 71, CINEP, Santafé de Bogotá 1995.

CORREDOR Consuelo, *Apertura Económica y Empleo*, mimeo, CINEP, Santafé de Bogotá 1995.

CHICA Ricardo, "El Modelo Neoliberal Frente a Algunos Desarrollos Recientes en Análisis Económico", GARAY Luis Jorge (Editor), *Estrategia Industrial e Inserción Internacional*, FESCOL, Santafé de Bogotá 1992.

ESSER Klaus, "Desarrollo de una Estrategia Competitiva: Retos Para los Países Latinoamericanos en la Década de los Noventa", GARAY Luis Jorge (Editor), *Estrategia Industrial e Inserción Internacional*, FESCOL, Santafé de Bogotá 1992.

GONZALEZ Jorge I., *Movimiento de Capitales, Relaciones Macroeconómicas y Pobreza*, mimeo, CINEP, Santafé de Bogotá 1995.

HICKS Norman, "Modelos Nuevos y Problemas Viejos: Desarrollo en América Latina Durante los Años Ochenta y Noventa", en BOMBAROLO Felix y CARIDE Horacio E. (compiladores), *Pobreza y Modelos de Desarrollo en América Latina*, FICONG-Economic Development Institute of The World Bank, Buenos Aires 1994.

KRUGMAN Paul, "Dutch Tulips and Emerging markets", *Foreign Affairs*, vol. 74, n. 4, USA 1995.

RESTREPO Darío, Transformaciones Recientes en América Latina: La Descentralización, Mito y Potencia. El caso Colombiano, *Cuadernos de Economía* 16 Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá 1990.

SARMIENTO Libardo, *La Cuestión Social en Colombia, una Propuesta Estratégica*, mimeo, FESCOL, Santafé de Bogotá 1995.

SELA, *Notas Sobre Crecimiento, Empleo y Competitividad*, mimeo, Santafé de Bogotá 1995.

SONNTAG Heinz, "La globalización de la Economía y las Políticas Sociales Laborales", CONTRERAS QUINA Carlos (compilador), *El Desarrollo Social, Tarea de Todos*, Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, Santiago de Chile 1994.

SUNKEL Osvaldo, "La Crisis Social de América Latina: Una Perspectiva Neoestructuralista", CONTRERAS QUINA Carlos (compilador), *El Desarrollo Social, Tarea de Todos*, Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, Santiago de Chile 1994.

_____, "Del Desarrollo Hacia Adentro al Desarrollo Desde Dentro", BERNAL Jorge A. , Compilador *Integración y Equidad: Democracia, Desarrollo y Política Social*, Viva la Ciudadanía, Corporación S.O.S. Colombia, Santafé de Bogotá 1994.

URIBE E. Francisco, Desarrollo Regional en el Nuevo Entorno de Políticas Públicas: Un Nuevo Rol Para el Estado Latinoamericano, *Cuadernos de Economía* 17, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá 1992.

Dirección del Autor:
Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP
Carrera 5a. No. 33A-08
Santafé de Bogotá, D.C.
